

Stasera a Firenze si presenta il volume

FIRENZE. Il volume di Paolo Borgna e Margherita Cassano, «Il giudice e il principe - Magistratura e potere politico in Italia e in Europa», (Donzelli editore, lire 30.000) sarà presentato oggi alle ore 16, 30 nella Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze. Interverranno alla presentazione del volume, che affronta in termini sia storici che attuali il conflitto tra magistratura e politica tentando di smorzare i toni di una discussione spesso violenta, oltre agli autori e all'editore, il presidente della Camera dei deputati Luciano Violante, il costituzionalista Paolo Barile, il procuratore aggiunto della Repubblica a Torino, Marcello Maddalena, e la direttrice della Biblioteca Nazionale Centrale Antonia Ida Fontana.

FIRENZE. «Stanotte togliamo l'ora legale; chissà cosa ne pensa Borrelli». Non è che una battuta, abbastanza corrosa, con cui Margherita Cassano e Paolo Borgna aprono il volume, dal titolo di sapore machiavelliano, di cui sono autori: «Il giudice e il principe» che affronta, in termini attuali e storici, il conflitto fra magistratura e potere politico in Italia e in Europa.

Lo spartiacque, tra l'omogeneità culturale fra magistratura e altri poteri e la fase conflittuale col potere giudiziario viene fatto risalire dagli autori al 1981, quando i giudici istruttori di Milano che indagano sul crack di Sindona e sull'omicidio Ambrosoli, sequestrano nella villa di Licio Gelli a Castiglion Fibocchi le liste della P2 provocando un terremoto che fa tremare mezza Italia: cadrà un governo, un capo di stato maggiore della difesa andrà in congedo, i servizi segreti saranno nella bufera. Invano nel dibattito sulla fiducia al governo Spadolini, il segretario di un partito di maggioranza (il socialdemocratico Pietro Longo) iscritto alla P2, accusa i giudici milanesi di aver sollevato lo scandalo per «motivi politici» chiedendo che nel programma del nuovo governo sia inserita una netta delimitazione dei poteri del pubblico ministero. La richiesta non sarà accolta, ma il problema da allora resterà all'ordine del giorno. I due autori riflettono su come lo scontro sia andato evolvendo in questi tre lustri, passando per la devastante Tangentopoli. «Eppure - osservano - sappiamo che anche alle accuse pretestuose non si può rispondere semplicemente agitando lo sparacchio della P2, evocando i propri martiri e eroi e strillando per la propria indipendenza offesa ergendosi a unici difensori dei diritti del cittadino».

Si pensava che alla fine «non saranno i giudici a salvare il paese e che dovrà farlo la politica». È accaduto, invece, che la politica è rimasta a lungo latitante, consentendo un risultato che gli autori giudicano pericoloso: «l'identificazione di un gruppo di magistrati come soggetto politico» riaprendo la strada a quanti mirano al controllo della magistratura da parte della politica. L'eterno conflitto fra due diverse legittimazioni: quella politica fondata sul suffragio dei cittadini, ben più forte e solida di quella del potere giudiziario, legittimato solo dalla Costituzione e dalla legge.

I difficili rapporti tra magistratura e politica: un dilemma di tutta l'Europa. In un libro storia e attualità di un problema

Un'inaugurazione dell'anno giudiziario a Roma. Nella foto piccola, il giurista Yves Mény



Un corpus iuris comunitario

C'è la mondializzazione dell'economia e c'è la mondializzazione del crimine, per cui i traffici internazionali (droga e traffico di opere d'arte, riciclaggio e traffico d'armi, controllo della prostituzione e sfruttamento dell'immigrazione clandestina) non conoscono confini. Quindi, se esiste un'Europa economica e un'Europa sociale, deve esistere anche un'Europa della giustizia. Già nel 1995 la Cee ha lanciato il progetto di uno spazio giudiziario affidato a un gruppo di giuristi di otto paesi, fra cui l'Italia. Nel 1997 il gruppo ha pubblicato un testo, «Corpus iuris», che getta le basi di un insieme di regole di diritto penale e di procedura applicabili nei paesi europei, che consentano una più efficace repressione alle frodi al bilancio della Comunità. In quest'ambito si propone di istituire una carica di procuratore generale e all'articolo 18 si precisa che dovrà essere indipendente sia dalle autorità nazionali, sia dagli organi comunitari.

Il giudice e il Potere

Dalla rivoluzione francese a oggi. L'eterno conflitto

Questo conflitto è una peculiarità italiana, frutto di quella crisi che va sotto il segno del passaggio dalla prima alla seconda Repubblica? Anche questo è un luogo comune. Come osserva Gustavo Zagrebelsky, il contrasto della separazione dei poteri è «un principio antico in Europa», risale alla rivoluzione francese. Semmai, si presenta con una problematica nuova. L'Italia, insomma, non è l'unica a vivere l'insofferenza dei rapporti fra magistratura e politica. Semmai altra è l'incongruenza. Proprio nel momento in cui più acuta si fa in Italia la crisi del rapporto fra politica e magistratura, con l'invocazione alla separazione delle carriere tra giudice e pubblico ministero, l'Europa è percorsa da un vento che soffia in direzione inversa. I due autori citano ad esempio la Francia dove, rompendo la tradizione del 1789, si prospetta di tagliare i legami tra potere politico e giudiziario, trovando nella discussione - sostiene Le Monde - un punto di riferimento «l'exemple italien».

È convinzione degli autori, insomma, che solo un pubblico mini-

stero indipendente possa garantire un giudice indipendente. Ecco perché, non convince la contrapposizione netta fra il giudice «bocca della legge», secondo la definizione di Montesquieu, e il pubblico ministero che svolge una attività a forte valenza politica: una sorta di braccio politico della legge. I due autori seguono il ragionamento rigoroso che porta un giurista come Oreste Dominioni a sostenere un collegamento fra il Pm con il governo o il Parlamento e, senza nulla negare alla dignità della tesi, cercano una verifica chiedendosi, con Ettore Gallo, cosa sarebbe accaduto di alcune vicende italiane (de indagando sul petrolio, su Sindona, sul Banco Ambrosiano, sulla P2) se si fosse percorsa quella strada.

Il discorso torna alla legittimazione su cui i due autori prendono netta posizione. Per loro la legittimazione di ciascun magistrato non può fondarsi sul principio democratico del suffragio universale bensì sul valore democratico dei contrappesi istituzionali; su una concezione non semplificatoria e dema-

gogica di democrazia; su una democrazia forte perché costruita sui meccanismi complessi ma limpidi, che tutti i cittadini sentano come propri, indipendentemente dalle mutevoli maggioranze politiche. Quello che indica la Costituzione. È vero che i costituenti furono incerti nel riconoscere al pubblico ministero piena indipendenza. Ma l'incertezza - come sostiene Piero Calamandrei - traeva fondamento da precise ragioni storiche del momento che indussero a fare una straordinaria e coraggiosa commessa: non assoggettare il pubblico ministero al potere politico.

L'ultimo capitolo guarda al futuro. Se c'è un'Europa economica e un'Europa sociale dovrà esserci anche un'Europa della giustizia. I due autori ricordano il progetto di uno spazio giudiziario europeo che la commissione europea ha affidato a un gruppo di giuristi di otto paesi, fra cui l'Italia. Una piccola finestra che si apre sull'Europa del terzo millennio.

Renzo Cassigoli

Olanda, Spagna, Francia: ecco chi tutela pm e cittadini nel vecchio continente

Nel libro di Paolo Borgna e Margherita Cassano si mettono a confronto i sistemi giudiziari in vigore in alcuni dei paesi europei. Ecco in estrema sintesi le loro caratteristiche.

Francia. I magistrati del «parquet» (cioè i pubblici ministeri) sono sottoposti all'autorità del guardasigilli. Il consiglio dei ministri nomina i procuratori generali e i guardasigilli i procuratori. **Belgio.** Il procuratore generale, da cui dipendono gerarchicamente tutti i pubblici ministeri, svolge la funzione pubblica di cui è titolare, sotto l'autorità e la sorveglianza del ministro della giustizia.

Paesi bassi. I pubblici ministeri fanno parte della magistratura, ma non godono formalmente dell'autonomia garantita ai giudici e sono soggetti alle direttive impartite dal ministro della giustizia. **Portogallo.** Il principio di discrezionalità dell'azione penale, manca un organo di autogoverno dei magistrati, non sono perseguibili gli organi statali. **Germania.** Il pubblico ministero non fa parte della

magistratura, ha la qualifica, seppur «sui generis» di funzionario statale, è nominato dall'esecutivo. **Svizzera.** Non c'è una magistratura professionale: il modello elvetico conta sull'assenza di dicotomia tra istituzioni e società civile. **Spagna.** Inquadrate all'interno del potere giudiziario, il pubblico ministero benché goda formalmente di autonomia dall'esecutivo, è fortemente condizionato da quest'ultimo nel sistema delle nomine e delle carriere e nell'esercizio dell'azione penale.

Gran Bretagna. Le indagini vengono svolte esclusivamente dalla polizia. L'archiviazione dei casi è affidata ai «prosecutors», che attualmente non hanno indipendenza.

Portogallo. È stata recentemente riconosciuta l'autonomia del pubblico ministero che è stato inquadrate costituzionalmente nell'ambito dei tribunali, intesi come organi di sovranità di cui fanno parte anche i magistrati giudicanti.

«Il processo è sempre una patologia»: lo studioso Yves Mény traccia una mappa giuridica europea

Autonomia: il «caso Italia» divide Parigi

In molti paesi il confronto tra destra e sinistra si gioca sull'ampiezza dei poteri e il grado d'indipendenza degli organi giudicanti.

Yves Mény è il direttore del Centro Schuman dell'Istituto universitario europeo di Firenze. Docente di scienze politiche, ha studiato la riforma dell'amministrazione, dello Stato e delle Regioni. Ha pubblicato saggi sulla crisi della sidurgia europea, sulla politica comparata e il sistema politico francese, sulla corruzione in Francia e nelle democrazie occidentali.

Professor Mény, l'Europa politica e l'Europa economica hanno già una fisionomia. Lei pensa che prenderà forma anche l'Europa giuridica, l'Europa della giustizia?

«Probabilmente sì e questo soprattutto a causa della circolazione delle informazioni fra paesi vicini. C'è una specie di competizione fra un paese e l'altro sul buon andamento e la funzionalità delle istituzioni. Ma le tradizioni nazionali e le esperienze storiche manterranno comunque delle differenze negli ordinamenti giuridici dei singoli paesi».

Come avviene questa circolazione?

«Le faccio l'esempio del caso italiano. Viene utilizzato da molti come modello e da molti come contro-modello. In particolare in Francia si discute molto del caso italiano. Allora: prendiamo il Csm. Chi vuole vedere gli aspetti positivi guarda all'autonomia di questo organismo, chi quelli negativi ne sottolinea l'eccessiva politicizzazione o un certo corporativismo. Lo stesso discorso si può fare per l'indipendenza delle procure. Chi ne nota gli aspetti positivi sottolinea l'indipendenza dal potere esecutivo, chi gli aspetti negativi la tendenza a un'attività «selvaggia». Questi ultimi si chiedono quali sono i limiti, gli antidoti, le sanzioni per quel procuratore un po' «pazzo» che prende decisioni sbagliate per farsi conoscere. Il caso che si può citare è quello dei pretori nel caso Di Bella».

Lei cosa pensa del caso italiano?

«È un caso particolare, perché si è passati da una fase di dipendenza

fortissima della giustizia dall'esecutivo, ad una autonomia totale, come se non fosse stata trovata la via di mezzo, e questo eccesso in un senso o nell'altro ha mescolato molto le carte nelle scelte dei partiti in riferimento a queste tradizioni tipiche della destra e della sinistra».

Ma secondo lei c'è qualcosa in questo anomalo sistema italiano che potrebbe, come dire, ispirare i principi di un sistema giuridico europeo?

«Sì. È significativo, per esempio, che il governo francese stia cercando una via di mezzo tra l'autonomia della magistratura e la sua dipendenza. L'orientamento è quello di non far interferire il governo nei casi singoli, individuali, ma di stabilire la politica giurisprudenziale, il quadro entro cui deve muoversi la magistratura. Prendiamo la questione droga: la legge è molto severa nei confronti dei consumatori di sostanze stupefacenti, ma dall'esecutivo arriva l'indicazione ai pubblici ministeri di non perseguire con

eccessiva durezza chi ne fa uso. Questo è un indirizzo politico, che in Francia si è tentato di seguire ma che è naufragato non appena il ministro della giustizia ha ipotizzato una procedura disciplinare nei confronti dei magistrati che non avessero seguito la direttiva ministeriale».

Professor Mény, in Italia il difficile rapporto tra magistratura e potere politico è scattato quando i giudici hanno promosso l'azione penale nei confronti di reati che vedevano coinvolti pezzi dello Stato o appunto persone che ricoprivano cariche pubbliche. I magistrati, dal canto loro, hanno portato sempre a sostegno della loro azione l'obbligatorietà del procedimento penale di fronte alla notizia di reato. Mi sembra un punto chiave di questo difficile rapporto.

«L'obbligo di procedere presuppone sempre una lettura dei fatti da parte del magistrato e questa può essere talvolta molto restrittiva. Il processo è sempre una patologia: che si

tratti di processo civile, penale o anche solo di un ricorso dinanzi al Tar, un processo è sempre il segno di una malattia. Lo scopo di una società è quello di limitare queste patologie, non quello di incrementare i casi di processi. Bisogna migliorare la burocrazia, non trasformare ogni azione di un burocrate in un reato. Altrimenti c'è il rischio di trasformare tutta la vita, non solo quella politica ma anche quella quotidiana, in una penalizzazione generale, in un incubo. Io ammiro molto l'operato della magistratura italiana, ma ritengo che nella situazione attuale questo rischio ci sia. Allora credo che sarebbe opportuno delimitare un certo numero molto ristretto di reati per i quali c'è l'obbligo di azione penale: può essere la corruzione e la mafia, ma per il resto mi sembra importante che ci siano degli indirizzi di natura politica. Parlamento e governo hanno un ruolo importante in questo campo».

Daniele Pugliese

l'Unità					
Italia		Tariffe di abbonamento			
7 numeri		Annuale		Annuale	
L. 480.000		L. 2.500.000		L. 2.500.000	
6 numeri		L. 430.000		L. 83.000	
		Semestrale		L. 200.000	
		L. 700.000		L. 360.000	
Per abbonarsi: versamento sul c.c.p. n. 269274 intestato a SO.DLP. «ANGELO PATUZZI» s.p.a. Via Bettola 18 - 20092 Cinisello Balsamo (MI)					
Tariffe pubblicitarie					
A mod. (mm. 45x30) Commerciale feriali L. 590.000 - Sabato e festivi L. 730.000					
Feriali Feriali Feriali					
Finestra 1° pag. 1° fascicolo		L. 5.650.000		L. 6.280.000	
Finestra 1° pag. 2° fascicolo		L. 4.300.000		L. 5.100.000	
Manchette di test. 1° fasc. L. 4.060.000 - Manchette di test. 2° fasc. L. 2.880.000					
Redazionali: Feriali L. 995.000 - Feriali L. 1.100.000; Finanz.-Legali-Concess.-Aste-Apalti: Feriali L. 970.000; Festivi L. 950.000					
A parola: Necrologie L. 8.700; Partecip. L. 11.300; Economici L. 6.200					
Concessionaria per la pubblicità nazionale PK PUBBLICOMPASS S.p.A. Direzione Generale: Milano 20124 - Via Giosué Carducci, 29 - Tel. 02/864701					
Area di Vendita					
Milano: via Giosué Carducci, 29 - Tel. 02/2442461; Torino: corso M. D'Azeglio, 60 - Tel. 011/6665211 - Genova: via C.R. Coccanti, 1/4 - Tel. 010/540184 - 56-7-8 - Padova: via Giustiniana, 108 - Tel. 049/8073144 - Bologna: via Amendola, 13 - Tel. 051/25952 - Firenze: via Don Minzoni, 46 - Tel. 055/56192 - Roma: via Quattro Fontane, 15 - Tel. 06/4620011 - Napoli: via Caracciolo, 15 - Tel. 081/7205111 - Bari: via Amendola, 166/5 - Tel. 080/5485111 - Catania: corso Sicilia, 37/43 - Tel. 095/7306311 - Palermo: via Lincoln, 19 - Tel. 091/6253100 - Messina: via U. Riforma, 15C - Tel. 090/6508411 - Cagliari: via Ravenna, 24 - Tel. 070/305250					
Pubblicità locale: METTI MEDIA PUBBLICITÀ					
00192 ROMA - Via Bocca, 6 - Tel. 06/35781		20124 MILANO - Via S. Gregorio, 34 - Tel. 02/6716971			
40121 BOLOGNA - Via Cairoli, 81 - Tel. 051/252323 50129 FIRENZE - V.le Don Minzoni, 48 - Tel. 055/578498/561277					
Stampa in fac-simile: Se. Be. Roma - Via Carlo Presenti 130					
SABO, Bologna - Via del Tappazzeri, 1					
PPM Industria Poligrafica, Palermo Dugnano (MI) - S. Stale dei Giovi, 137					
STS S.p.A. 95030 Catania - Strada 5° - 35					
Distribuzione: SODIP, 20092 Cinisello B. (MI), via Bettola, 18					
l'Unità					
Supplemento quotidiano diffuso sul territorio nazionale unitamente al giornale l'Unità					
Direttore responsabile Mino Fucillo					
Iscriz. al n. 22 del 22/01/94 registro stampa del tribunale di Roma					